

序章 アジアにおける環境政策と社会変動

| | |
|----------|--|
| 著者 | 寺尾 忠能, 大塚 健司 |
| 権利 | Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp |
| シリーズタイトル | 研究双書 |
| シリーズ番号 | 541 |
| 雑誌名 | アジアにおける環境政策と社会変動 : 産業化・民 主化・グローバル化 |
| ページ | 3-22 |
| 発行年 | 2005 |
| 出版者 | 日本貿易振興機構アジア経済研究所 |
| URL | http://hdl.handle.net/2344/00012018 |

序 章

アジアにおける環境政策と社会変動

寺尾忠能・大塚健司

第1節 問題の所在

貧困を克服し、社会的厚生を高め、政治的な安定を確保するために、発展途上国の政府の多くは産業化を通じた経済開発を推進してきた。産業化を通じた経済開発を行う過程で、多様な形で環境問題が発生し、各国の政府、企業、市民などが対策を迫られている。環境問題への対応は、往々にして経済開発を推進する政策とトレードオフの関係をもつ。そもそも経済開発政策が環境問題を深刻化させる重要な要因となっている場合が多い。経済活動がグローバル化することに伴って、国際貿易や直接投資などを通じて国境を越えて発生する環境問題も深刻化し、一国レベルだけでは対応できない問題も増えている。また温室効果ガスによる気候変動、オゾン層の破壊など、いわゆる地球環境問題への対策についても、発展途上国のより深い関与が求められつつある。しかしながら、一国を単位とした国内問題としての環境政策は、国際的な取り組みの前提条件であり、それが十分に行われないうまま各国の国際的な取り組みが進展することは期待できない。一国レベルの環境政策のあり方を考察する際の条件も、国際社会の変化の影響を受ける。そのような国際社会の変化を前提としながら、各国の環境政策のあり方を考察することが必要である。

ここではまず環境政策として経済活動に由来する環境汚染への対策

(pollution control) を中心にして考える。1970年代初めに国際機関、国際会議などで環境問題の深刻さが広く世界に伝えられた結果、多くの発展途上国でいわゆる大気汚染、水質汚濁、廃棄物、騒音など、産業公害、環境汚染対策を中心に、少なくとも形式的には、規制の枠組みとなる法制度が制定されている。しかし、それらの法制度の執行の裏付けとなる行政機関の組織と、執行の細則など規制を具体化する条項が必ずしも十分に整備されていなかった。

発展途上国の環境問題、環境政策、とくに環境汚染の取り締まりは、法制度の整備が一定程度行われてきたにもかかわらず、その執行に問題があるために有効に機能していないという認識が、広く受け入れられているように思われる。規制の執行が機能しない理由として、具体的にはさまざまな要因があげられる。上記のように、執行機関が人員、機材、財源などの面で十分に整備されていないという問題、さらに産業化を推進する政府が経済成長に悪影響を与えてまで環境汚染対策を行う意思をもたないこと、規制の対象となる民間企業も汚染の被害を受ける市民も問題の深刻さを認識していない、あるいは環境意識が低いこと、などがあげられる。法制度が一定程度整備されているにもかかわらず、それが執行されていないという現実があって、それは法制度と現実の環境政策との間に齟齬があるという理解である。

しかし、問題は執行過程にあるという理解だけでは十分ではない。ある法制度が十分に執行されない場合、その法制度そのものに内在する問題も検討されなければならない(片岡 [1997: 5-7])。発展途上国の開発過程における環境汚染対策に関わる法制度そのものに内在する問題についての詳細な分析は環境法の専門家にゆだねたい。一方で、本書で試みるような、環境政策の基礎となる法制度の形成過程と執行過程を社会科学的な分析によって、法制度に内在する問題点、具体的に個別の法制度のどこにどのような問題があるのかを浮かび上がらせることも可能であろう。

また、環境汚染の問題は、その汚染に対する政府の対策が有効に機能していない場合には公害・環境紛争として顕在化する。それは環境汚染によりすでに被害が現れている場合だけではなく、ある開発プロジェクトにより生じ

ることが懸念される汚染、破壊、そして被害に対して政府が十分な未然防止策をとらないと考えられた場合にも、紛争として顕在化することがある。環境紛争は広く環境政策の形成・実施過程の一部としてとらえ、その紛争過程の分析から、現行の政策、対策、法制度にどのような問題が内在するのか、またその背景にはどのような政治的、社会的、経済的な要因があり、それらがどのように相互作用しているのか、という点からアプローチすることが可能であろう。

本書では、東アジア、東南アジア、南アジアの発展途上国の環境政策、およびそれらに影響を与える国内外の要因を研究対象としている。対象地域の各国の環境政策をみても、多くの国の多くの分野で政策が十分な効果を上げていない。上記のような認識をもとに、環境政策の形成・実施過程に注目して、環境政策が十分な効果を上げていない要因を考察する。その際に、本書と重なる執筆者による前書（寺尾・大塚編 [2002]）の課題を受けて、近年各国の環境政策に重要な影響を及ぼしつつある国際的な要因についても考察の対象とする。

環境政策、環境法の形成・実施過程を対象とする場合にも、さらにいくつかの着目点を考えることができる。まず、政府をはじめとする環境政策の執行機関、および民間企業、メディア、市民など広い意味での関係主体が環境政策をめぐる行動する際の、各主体の政策（目的）遂行「能力」に着目して分析することである。これについては代表的な研究をいくつか取り上げ、後で考察する。もうひとつは、環境政策の「過程」に分析の重点を置き、それぞれの関係主体の属性や能力を政策目的達成の可否の主要な要因として帰着させることを可能な限り回避しながら、各主体の相互作用とその変動から、個別の環境政策の帰結を分析する、というアプローチである。

この共同研究の目的は、東アジア諸国において「環境政策が成功する条件」（イエニツケ／ヴァイトナー編 [1998]）を解き明かすことではなく、また必ずしも望ましい政策パッケージ、メニューを提示することだけではない。現実に行われてきた経済開発政策が、環境政策、とくに産業公害（汚染）制御政

策の特定の局面と、どのような関係をもってきたかを明らかにし、そうした分析を通じて、環境政策の形成過程と執行システムにどのような問題があるかを、具体的に論じることにある。さらに、環境政策の過程にはさまざまな社会経済的な要因が影響を与えることも考慮されなければならない。多様な社会経済的要因をすべて分析に取り入れることは難しいが、環境紛争の現れ方とその処理過程、紛争処理と密接な関係をもつ社会的な合意形成過程も視野に入れることで、環境政策に影響を与える社会経済的な基層条件に接近することができると考え、いくつかの論文でそのような視点を取り入れている。

第2節 先行研究と本研究のアプローチ

本研究の特徴を明らかにする材料として、既存の研究を取り上げて、簡単に紹介して、本研究との違いを論じる。関連する先行研究として以下のようなものを考える。

- (1) capacity building (CB) 論。
- (2) 環境政策における政策統合 (EPI) と経済開発。
- (3) グローバル化にともなう環境政策の国際的な「収斂」。
- (4) 環境政策におけるガバナンス (governance)。

1. Jänickeらによる政治システムのcapacity building (CB) 論

発展途上国に対する先進国、国際機関からの開発援助のなかで、環境分野と考えられる案件が拡大すると同時に、インフラ整備など従来の案件における環境への配慮も重視されてきた。しかし、従来のプロジェクト・ベースの案件策定の枠組みに環境案件を乗せるだけでは、環境政策の有効性を高めて、長期的な視点での環境資源管理を促すような開発援助を行うことは難しい。

一方で、環境分野に限らず開発援助の全般的な傾向として、プロジェクト・

ベースの援助からより広範なプログラム・ベースへ、インフラ整備から制度整備、人材育成への拡充という動きがある。UNDPおよびOECD・DACなどで提唱されている能力開発（capacity development）というアプローチは、被援助国の自立的な発展を促すような、より長期的な視点で制度や個人の能力を向上させることを目的とする（松岡・本田 [2002]）。また、制度、組織、個人の能力向上だけではなく、開発の過程で限られた資源、能力をどの分野に投入するべきか、その優先順位を明らかにすることを追求する議論も、能力をめぐる開発論に含むことができる。環境に関わる分野の援助においても基本的には同様の議論が展開されており、被援助国政府の環境管理部門などに対する能力向上を目的とした各種の援助として具体化されている。

国際機関などにおける援助に関わる議論から形成された能力開発（capacity development）という概念を用いて、ベルリン自由大学のイエニケらは、各国の環境政策の執行主体である政府を中心とした政治システムの環境問題解決能力に着目した分析枠組みを提唱している。政治システムの能力が有効に発揮されて政策が機能するための条件を、「アクター」（actors）、「戦略」（strategies）、「構造的枠組み条件」（structural framework conditions）、「状況的文脈」（situative context）、「問題の構造」（structure of problem）という五つの要因に分解して、それらの複合的な組み合わせとして示している。

「アクター」とは、特定の争点の提唱者と反対者、支持者集団、第三者などの関係者であり、政府以外の組織、集団、個人も含まれる。「戦略」は、長期的な目的を達成するために能力と状況的機會を意識的に利用することであり、時間の有効利用が重要な要素となる。「構造的枠組み条件」は、主要アクターの機会構造を意味しており、比較政治学で用いられる「政治的機会構造」（political opportunity structure: POS）という概念を一般化したものと考えられる。「構造的枠組み条件」は、「認知・情報」に関するもの、「政治制度」に関するもの、「経済・技術」に関するものに分けられている。「状況的文脈」は、アクターの行為に影響を与える短期的な変数であり、国際的な事件が他国の世論に与えた影響などが含まれる。「問題の構造」は、それぞれの政策課題を

解決する難易度であり、個々の問題それ自体に固有の性質に内在する要因である。

上記のような包括的な枠組みを用いることで、ある国で行われた特定の環境政策が成功したか否かを、特定の要因だけに帰着させず、複数の要因の相互作用を含んだ複合的な関係を用いて説明することが容易になる。政治システムの能力 (capacity) については、関係する個々のアクターの能力だけではなく、社会全体の能力ともみなしうるような、「構造的枠組み」の能力を視野に入れている。国際機関で提唱された能力開発という考え方は援助の対象となりうる発展途上国を対象として考えられているが、イエニケらの共同研究の対象はむしろ先進国を中心としており、一部の発展途上国と移行経済諸国が含まれているのみである (Jänicke [1995], Jänicke and Weidner eds. [1997], Weidner and Jänicke eds. [2002])。

政策手段や政策主体といった個々の要因だけを取り上げる分析の限界を克服し、より複雑な状況も分析可能とするなど、環境政策を取り巻く多様な要因を整理して論じ、成功した要因を取り出すためにはイエニケらの分析枠組みは有効であろう。しかし、能力 (capacity) の定義から能力開発 (capacity building: CB) へ議論が進むと、「能力」概念の曖昧さが目立ち、また枠組みが包括的であることがむしろ、議論全体の説明の有効性や整合性に疑問を生じさせる。

社会の能力とその向上という概念には、分析の手法として用いるには根本的な困難があると考えられ、そこから個々のアクターの能力向上を目指す以上の具体的な対策を見いだすことは困難であろう。むしろ、「社会の能力」を用いればあらゆる社会的事象の成否を説明しうるものが、逆に有効な概念ではないことを示しているように思われる。また、政策の正否を「能力」によって説明すると、同義反復に陥りかねない。

われわれが目指したものは、環境政策の成否を個々のアクターや社会のシステムの「能力」の問題に還元して説明することではなく、環境管理のための特定の制度、政策の体系に内在する問題を明らかにすると同時に、その形

成・実施過程の分析を通して、その政策、制度の問題点をより具体的に明らかにすることであるといえる。

2. 環境政策における政策統合 (environmental policy integration: EPI)

sustainable development (SD) を実現するためには、狭義の環境政策だけの追求では限界があるため、環境政策を他の政策と統合することで拡張させ、経済社会全体の「グリーン化」(環境への配慮を組み込むこと)を目的とした体系的な政策改革が行われるべきであるという考え方がある(寺西 [2003: 1-15], 寺西・細田 [2003: 1-8])。環境政策は、各種の公共政策のなかでは新しいものであるため、すでにある公共政策の体系を与件として発達せざるをえなかった。そのことが環境政策にさまざまな限界を生じさせており、政府が行う公共政策全体を根本的に修正する必要が議論されている。環境政策と統合される政策として、具体的にはエネルギー政策、国際貿易・投資政策、農業政策、社会保障政策など、さまざまな政策領域に及びうる。環境汚染対策をはじめとする環境政策の有効性を高めるために最も重要な政策統合は、各種の経済政策との統合であろう。一方、福祉政策に代表される社会政策との統合など、いわゆる経済政策以外の分野との関連づけも試みられている⁽¹⁾。

大気、水、廃棄物、騒音、土壌などの媒体ごとの個別の対策が、たとえ個別媒体ごとに成果を上げたとしても、ある媒体から他の媒体への「移転」を防ぐことができない場合がある。たとえば、大気、水から除去された汚染物質が廃棄物として新たな汚染源になる例がしばしばみられる。媒体間の汚染の移転という問題を克服するため、個々の対策を統合して総合的に管理する政策へ転換する、という意味で政策統合という概念が用いられることもある。この場合は、環境政策の内部での政策統合といえる。ひとつの環境汚染問題が他の領域に「移転」されて問題を起こす可能性としては、媒体間だけではなく、時間と空間を超えた移転も考える必要がある。長年にわたって継続する土壌汚染や、将来世代に影響を与える気候変動問題などは、時間を超えた

移転である。国際貿易などにより異なる管理制度をまたぐことによって生じる問題が、空間を超えた移転である。ひとつの問題の解決がさまざまなかたちでの「移転」を招いて新たな問題を発生させることを防ぐために、環境政策における政策統合が必要であると考えられる。

このように、環境政策における政策統合は、多様な意味で用いられている。上記のような他の政策との統合という意味で用いられる場合にも、中央政府における環境政策だけでなく、各段階の地方政府、地域社会、さらには国際社会における政策統合の必要性も指摘されている。これは広い意味で「環境ガバナンス」の議論と通じる問題意識といえる。

途上国の文脈では、環境政策と各種の開発政策との関連づけが重要な論点となる。われわれの共同研究では、この点を以前から最も基本的な視点として重視してきた⁽²⁾。環境政策における政策統合の議論の多くは規範的なものであり、望ましい・あるべき政策体系のみを論じているものが多い。途上国における具体的な経済開発の過程との関連づけが必要である。

3. グローバル化と環境政策

現在の発展途上国における環境政策は、国境を越えた人・物・資金・情報の加速度的な移動や、そうしたなか各国で市場経済化や政治的自由化・民主化が、程度の差こそあれ、急速に進行するという国境を越えた社会経済制度の同期化現象（収斂化）など、いわゆるグローバル化（globalization）の影響を受けている。

グローバル化と環境政策の関係を正面から取り上げた先行研究としては、イエニケらによる一連の環境政策に関する国際比較研究が注目に値しよう（イエニケ [2000], Jänicke and Weidner eds. [1995] [1997], Weidner and Jänicke eds. [2002], Jänicke, Binder and Monch [1997], Jänicke [2001] [2002]）。グローバル化と環境政策をめぐる代表的な論点のひとつに、経済のグローバル化のなかで環境政策は「最低水準への競争」（race to the bottom）（あるいは「底辺

への競争」)に向かうかどうかというものがあるが、イエニケとワイトナーらはこの仮説についていくつかの実証研究において否定されているとして(Jänicke [2002: 3]),むしろグローバル化による先駆的な環境政策(とくに制度,手法,技術)の国際的な普及や環境政策パターンの収斂,すなわち「環境政策のグローバルな収斂」(global environmental policy convergence)といった側面を強調する(イエニケ [2000: 117], Weidner and Jänicke eds. [2002: 409-430])⁽³⁾。環境政策のグローバルな収斂は,あるときは国際機関や国際NGOを通して,またあるときは国家間の相互学習によって起こりうるとされる。

一方で,ワイトナーとイエニケは,環境政策のグローバルな収斂は,政策パターンや政策手法の次元にとどまり,環境政策の実績・成果(performance, outcomes)については発散・分岐(divergence)といった現象がみられるとも指摘する(Weidner and Jänicke [2002: 440])。また,グローバル化のなかで先進国のみならず一部の発展途上国にも普及しつつある「市場を基礎とした手法」(market-based instruments: MBIs)(税,課徴金,補助金,排出権取引,デボジット制度など),自主協定(voluntary agreements: VAs),エコラベル(eco-labels)といった新たな環境政策手法(new environmental policy instruments: NEPIs)について先進8カ国(EU7カ国+オーストラリア)の比較政治分析を行ったJordan, Wurzel and Zito eds. [2003]によると,その普及の速度にばらつきがあることはもちろん,その運用についても多様であることが明らかにされている。さらにこれら経済的手段以外にも情報的手法(情報公開)についても同様にグローバル化とその実施という点で検討の価値があると思われる⁽⁴⁾。

以上から,グローバリゼーション下のアジアにおける環境政策を検討するにあたって,単に環境政策パターンや環境政策手法の比較だけではなく,環境政策の実施過程あるいは実施状況を具体的に詳細にみていく必要性が示唆される。これはグローバル化を視野に入れた新たな環境政策の課題というよりも,むしろ前書(寺尾・大塚編 [2002])でわれわれが試みたような環境政策過程に関する実証研究がグローバル化との関係においても重要であることが再認識されるのである。

4. 環境政策におけるガバナンス (governance)

また、環境政策をめぐる最近の議論で焦点のひとつとなっているのが「ガバナンス」、すなわち環境政策の形成・実施体制のあり方である。ガバナンスという概念はしばしば“governance without government”ともいわれるように、社会・経済政策における政府の役割如何が中心的な論点であり、とりわけ環境政策においては政府以外に、企業、業界団体(あるいはビジネスNGO)、環境NGO、マスメディア、市民など多様な主体 (multi-stakeholder) の参加に注目して用いられることが多い。そして一国におけるガバナンスだけでなくグローバル・ガバナンスも問題となる。

環境政策におけるガバナンスの議論は、理念的なものが先行しているか、実証面でも関係主体ごとの機能の分析にとどまるものが多い⁽⁵⁾。そのなかで、興味深い実証研究は先にあげたジョルダンらの研究である。グローバル化している環境政策の典型例としてしばしば取り上げられるNEPIsあるいは経済的手段について、先進8カ国の比較政治分析を行ったジョルダンらによると、NEPIsの導入は必ずしも政府の役割が後退していたり、既存の規制的手法 (command and control) に置き換えられたりしているわけではなく、むしろ政府による規制政策を補完していることが多いことを指摘している (Jordan, Wurzel and Zito eds. [2003])。これは発展途上国で近年国際機関や先進国による環境協力などを通して急速に普及しつつあるようにみえる経済的手段や情報的手法の実態を分析する際に大いに示唆に富む。一方、オコンナー [1996] は、東アジアの環境管理体制を展望するなかで、伝統的な直接規制的アプローチへの依存を少なくし、経済的手段や汚染削減のための自主協定、環境教育、多様な形態による人々の参加により大きな注意が払われるであろうとしている。果たしてその後のアジアにおける環境政策過程をみた場合、オコンナーの「予言」は的中しているのか、という点は興味深いテーマである。

以上のように、環境政策のグローバリゼーションおよび環境政策における

ガバナンスを現在の発展途上国で検討するにあたっては、前書でわれわれが試みた環境政策過程の分析が有効であることが示唆される。また、そのときに、環境政策手法や環境政策の形成・実施体制のみを分析の対象とするのではなく、市場経済化、政治的自由化・民主化、地方分権化、その他行政・司法改革、社会運動など狭義の環境問題領域を超えた社会経済的制度・背景の変化——社会変動——をとらえる必要がある。

第3節 本書の構成と論点

以下、本書の構成と各章の論点を整理しておきたい。

第1章から第8章までは、アジア各国・地域の環境政策を取り上げたものである。取り上げた国・地域は、東・東南・南アジアから、日本（第7章）、韓国（第6章）、中国（第1章、第4章）、台湾（第5章）、インドネシア（第2章）、タイ（第8章）、インド（第3章）となっている。また、第9章と第10章は、国際的な環境政策過程を分析したものである。

各国を取り上げた計8章のうち第1章から第6章までは、各国の環境政策と市場、法、行政、政治などに関する諸制度、経済開発政策、あるいは社会運動との関連について分析を行っている。

第1章から第4章は具体的な環境政策手法・手段に着目して、その実効性を政策実施過程から検証することを試みている。

まず、第1章では、発展途上国において、直接規制を中心とした環境政策から市場を基礎とした環境政策へ転換することが有効である場合、現実にはどのような問題を考慮すべきなのかについて、政策実施過程の分析を踏まえた具体的な政策選択を検討することによって明らかにしようとしている。具体的には中国の大気汚染対策を取り上げて、そこで採用されている直接規制と経済的手段の実効性について、従来の環境経済学が主に注力してきた費用効率性の側面からのみならず、実施過程の検討を通して政策実施コストの側

面から分析を行っている。中国の大気汚染対策は、費用効率性の向上よりも政策実施コストの抑制に重きを置いた直接規制を中心とした体系をとっているが、中長期的な政策の実効性を考えると、炭鉱へ硫黄税を導入し、エンドユーザーには排出権取引制度を導入することが望ましいとされる。一方、現実には中国の石炭流通でみられるように、市場メカニズムの制約要因があるためにこうした経済的手段が十分に機能しない可能性が高い。これに対して、石炭販売公社を設立するなど、市場の機能を補うような制度導入が考慮されるべきであるとされる。

続いて、第2章から第4章までは、工業汚染対策（工業汚染源対策）を中心とした環境政策の実施過程における情報、コミュニティ、NGOなどの役割を取り上げている。ここではグローバル化のなかで各国の環境政策において情報的手法や多様な主体の参加が重視されつつも、必ずしも予期したとおりに機能しておらず、それには各国固有の社会・制度構造が大きな要因となっていることが示されている。

第2章は、インドネシアにおける河川浄化プログラムについて、とくに工場排水対策を中心にその実施過程を取り上げている。そのなかで、インドネシアは、1995年より世界銀行の援助によってPROPER PROKASHIというプログラムを開始している。これは、企業の環境汚染対策の評価とレーティングを行い、企業名を含めて公表することによって企業の環境汚染対策を促進しようというものであり、国際的にも注目されている。インドネシアの河川浄化プログラムは、1997年半ばから経済危機の影響で後退するものの、2002年の環境省の設立をきっかけとして新たな動きがみられるようになっている。このプログラムを通して環境行政能力が向上しているものの、もともと対象企業数が限られていることや重金属など重要な汚染指標が軽視されていることが問題とされる。また、政府には、環境汚染を引き起こしている企業の操業を停止する権限が付与されているにもかかわらず、それは1990年代に「見せしめ」的に適用されているにすぎない。地方分権化の流れのなかで水質管理の権限が県・市レベルに移管されつつあるなか、規制の実効性をあげてい

くためには、県・市レベルの行政能力向上を図るプログラムが必要であるとされる。

第3章は、インドにおける工業汚染対策の実施過程を取り上げたものである。インドでは、環境問題に関する公益訴訟が増加しており、最高裁の判決がメディアの注目を浴びて一般市民の環境意識を高め、行政の環境対策を後押しするなど、環境政策における司法積極主義が大きな特徴としてみられる。しかし、最高裁の判決を執行し、また日常の環境政策を実施する環境行政は多くの問題を抱えており、必ずしも汚染規制の執行がうまくいっているとはいえない。一方で、行政による不完全な規制執行を補完するうえでコミュニティの役割がインド内外で注目されている。そこで、最高裁に汚染対策を命じられた皮革産業のケースを取り上げて、司法積極主義の功罪を検討し、判決の執行において、コミュニティの果たしうる役割を考察している。ケーススタディから司法は世論の形成などにおいて一定の役割を果たしているものの、判決の執行は必ずしも理想的ではないことが明らかにされる。そのなかで、日常的に汚染規制の執行を行う行政とそれを監視するコミュニティの役割の重要性が強調されている。

第4章は、第1章と同じく中国の環境政策を取り上げたものであるが、ここでは近年重視されつつある情報公開と公衆参加の促進という政策手法に注目して、工業汚染源規制の実施過程におけるその役割を検討している。中国は共産党の一党支配による社会主義体制を敷いているが、市場経済化への対応と経済協力や対外貿易の拡大に伴う国際ルールへの適応が求められるなか、国民の権利擁護に関わる法制度が整備されている。また、環境政策の実施状況を改善するために政策実施体制の改革が模索されており、リオ・サミットなどを通して国際的潮流を取り入れるかたちで、環境政策における情報公開と公衆参加の役割が重視されるようになってきている。工業汚染源規制の実施過程においては、違法企業の取り締まり活動で展開されている上からの宣伝と動員、またインドネシア同様、世界銀行の援助により導入されている企業環境対策状況に関する情報公開がその典型例である。そこでは公衆による

政府事業および企業行為に対する監視（公衆監督）が中心的な役割であり、環境行政能力の補完や環境違法行為に対する政治・社会的圧力の形成において一定の役割を果たしている。しかし、企業の汚染対策のインセンティブに直接影響を及ぼすには至っておらず、また訴訟を通して被害者の救済を図るNGOの動きも行政による情報統制や圧力などのさまざまな問題に直面している。公衆監督の機能が十分に発揮できるような法的、政治的、社会的な環境が整うことが求められているとされる。

第5章と第6章は、東アジアにおいて先行して民主化を遂げ、経済開発においても成功面が強調されることの多い台湾と韓国の環境政策の実施過程あるいは環境紛争過程を取り上げたものである。

第5章は、台湾の環境政策について、近年アジアにおいて広く観察される政治変動である民主化と分権化をキーワードにして、環境行政の成果、規制執行過程、地方政府の環境政策、環境運動の事例などを検討している。台湾では急速な産業化の結果、環境負荷が拡大してきたが、実効性のある環境行政の整備は大幅に遅れた。1980年代初めから段階的に進んだ政治的自由化・民主化の進展に伴い、公害問題が表面化し、公害紛争が激化した。この時期に独立した環境行政部門が成立するなど、環境行政の整備が進み、規制執行も強化されている。これによって大気汚染状況では改善がみられるものの、河川水質などにおいて悪化の傾向もみられる。また、開発と環境をめぐることも、中央・地方ともに一進一退の様相を呈している。中央レベルでは、政権交代の過程で現政権が公約として凍結掲げたことで国際的にも注目されていた第四原発建設は結局再開され、地方レベルでは地方分権化の流れのなかでかえって地下勢力による政治支配や開発優先の民意に環境政策が悪影響を受ける事例が紹介されている。一方、反公害・反開発の社会運動が地域社会の再生をめざす運動に転換するという注目すべき動きもみられる。台湾では必ずしも政治的自由化・民主化が環境政策を推進するという単純な図式は成り立たず、民主化の内実や環境政策の推進・阻害要因について詳細な分析が必要であることが示されている。

第6章は、韓国における放射性廃棄物処分場建設問題をめぐる紛争過程を取り上げたものである。第6章の事例となっている扶安候補地の放射性廃棄物場建設問題は2003年の十大ニュースに選ばれるほどの事件である。東アジアのなかでもとくに韓国は原発建設に積極的であり、さらに関連業界を輸出産業として育成する方針である。一方で韓国は、1987年の民主化宣言以降、政治的空間の拡大に伴い住民・市民団体による環境運動が発展しており、原発およびその放射性廃棄物処分場の建設をめぐる反対運動が活発である。そこで第6章では大きな話題となった放射性廃棄物処分場問題をめぐる政府・電力業界、住民・環境団体、マスコミ・学界の対応を検証することによって、韓国における開発と環境をめぐる社会的合意形成の現状と課題を明らかにしようとしている。このような紛争が起こる背景として、国全体として民主化が進展するなかでも、建設候補地となった地方では、政府、議会、商工会議所、マスコミが相互に協力しながら成長第一を掲げて地域開発を推進する「成長連合」を形成しており、地域住民の声を看過するような基本構造が残存されていると指摘されているのは興味深い。住民と機動隊が衝突するまで対立が激化したこの紛争は、住民投票による民意が確認されたことでひとまず鎮静化しているが、今後、開発と環境をめぐる社会的コストを考慮した合意形成メカニズムをいかに構築していくかが問われている。

第7章と第8章は日本の経験の分析を踏まえ発展途上国における環境政策、あるいは日本の環境協力について再検討を迫るものである。

第7章では、日本の1960年代後半から1970年代前半における排煙脱硫技術開発を促進するために行われた通産省の大型プロジェクト制度を取り上げ、環境技術開発を促進するための助成措置の役割が考察されている。発展途上国においても環境政策の実効性を担保するために環境技術が必要であることはもちろんのこと、すでに先進諸国で開発された技術を移転・普及させるだけではなく、今後は途上国がフロントランナーとして技術開発が行われなければならない場合も少なくないと考えられる。第7章は、日本で「成功」したとされる環境技術開発への助成措置の経験を再検討することによって、途

上国における環境技術開発のあり方に示唆を与えようとするものである。日本は排煙脱硫技術の開発・普及に成功したことは確かであるが、実際に実用化され普及したのは大型プロジェクトが意図した乾式法ではなくむしろ湿式法であった。その過程において、大型プロジェクトの委託を受けた企業にさまざまなノウハウが蓄積するなど一定の役割があったとしても、総じてみると、各地での厳しい公害防止協定の締結や硫黄酸化物排出規制の強化への対応が迫られていたことが大きな要因であり、大型プロジェクトはあくまで二次的な効果であったと分析している。このような過程から得られる教訓を生かして、発展途上国においても環境技術開発をめぐる産業と行政の関係を模索していくことが必要であるとされる。

第8章では、タイの廃棄物問題について、日本との比較による特徴を明らかにするとともに、タイ南部における国際協力の事例や廃棄物政策をめぐる国際的潮流を踏まえて、タイにおける廃棄物政策および日本の環境協力のあり方を検討している。タイにおける廃棄物問題は、社会経済の急速な発展と社会インフラ整備のギャップという問題のみならず、制度、政策、社会システムなど幅広い問題集合であり、問題解決にあたってインフォーマルセクターの取り込みなどより広い関係主体を想定した統合的なアプローチをとることが有効である。しかし、反焼却主義などのヨーロッパの環境運動の主張に疑問を呈し、焼却炉を含む高度処理も政策オプションに入れるべきであるとする。一方、日本はタイの廃棄物問題解決に向けた協力事業において焼却炉の導入を専ら推奨してきたが、タイの環境問題・廃棄物問題をめぐる社会システムを十分に理解してそれを踏まえた事業を行ってきたとはいえない。そのなかで、タイ南部における地方中核都市とその周辺地域に分別収集とリサイクルの仕組みを移転しようとする国際協力の試みが注目される。

最後に第9章と第10章は国際環境政策過程を取り上げている。

第9章では、環境政策の国際的調和化（あるいはグローバル化による収斂）というテーマを正面から取り上げている。具体的には、日米欧における自動車関連環境規制——自動車の排出基準とその確保に必要な燃料の品質基準

——を事例として、環境基準の差異化と国際的調和化のダイナミズムを明らかにし、そのアジアへの含意を探っている。自動車の産業構造のグローバル化が進むなかで、日米欧を中心に自動車関連環境規制に関する国際的調和化の動きがみられ、自動車の排出基準と燃料の品質基準についてはかなり高い水準を達成するようになってきている。このことは1970年代の日本において可能であったような一国内における自動車関連環境規制の強化とその実効性の確保というサクセスストーリーを再現することはもはや困難となっており、むしろ国際的動向との整合が必要であることを示している。また、アジア諸国においても若干の時差をもちつつ段階的に国際的調和が進んでいるようにみえる。一方で、各国固有の事情が生産構造に反映されると考えられる燃焼品質基準が国際的調和化の主な阻害要因であることが指摘されている。

第10章では、幅広い関係主体（利害関係者）の参加を目指した国際環境政策過程の試みとして、世界ダム委員会勧告を取り上げ、その経緯と課題を検討している。ダム開発は関係主体間の意見対立が大きく、紛争化することが多い。発展途上国においても多くのダムが建設されるようになり、国際機関、援助国政府、そして国際的NGOまでもが広く関心をもつようになってきている。そして、リオ・サミット以降、環境政策過程における関係主体間の参加が強調されるなか、世界銀行と国際自然保護連合が中心となり、研究機関、政府機関、NGOなどから12名が個人の資格として委員を構成する世界ダム委員会が設置され、世界各地で多数の参加を得たフォーラムが開催され、多くの意見をもとに勧告が公表された。あらゆる利害関係者が受容できる国際的基準の形成は、ダム開発を推進する政府、資金提供を行うドナーのみならず、立ち退きを迫られる住民にとっても望ましいと考えられる。しかし世界ダム委員会勧告はNGOから好意的に評価されたものの、建設業界や発展途上国から批判を受けているほか、勧告公表当初は好意的であった世界銀行からも結局支持を失った。世界ダム委員会は、ダム開発という、開発と環境をめぐる各論に関する国際的に受容可能な基準を作成することに成功しなかった。むしろ、これを出発点として、技術的諸問題をひとつひとつ解決し、また説明責

任を果たしながら、透明性の高い議論を尽くして新たな合意にたどりつくことができれば、世界ダム委員会の試みは、幅広い関係主体の参加による国際環境政策過程のモデルとなる可能性があるとしている。

現状では国際的な環境政策過程においてアジア各国の関与はまだまだ限られているが、今後アジア各国の果たす役割が重要になることが予想される。この点についての調査研究は今後の課題である。

終章において、序章でこれまで述べた問題設定を受けて本書全体としてどこまで論じることができたかを明らかにし、本書全体のまとめとする。また本書では十分に議論することができなかった残された課題、本書全体の成果から導かれうるさらなる論点をあげる。

[注] _____

- (1) 広井 [2001] [2003] などがあげられる。
- (2) 寺尾・大塚編 [2002] は全体としてそのような問題意識を共有している。後発国が産業化の過程で行った産業政策が環境政策（環境汚染対策）に与えた影響については、寺尾 [1994] で日本の事例を用いて論じられている。Rock [2002] も比較的近い問題意識が述べられている。
- (3) 東アジアにおける環境政策の収斂についてはHarashima and Morita [1998] も論じている。
- (4) 日本の環境政策における情報的手法と参加をめぐる現状と課題については環境法政策学会編 [2003] を参照されたい。
- (5) 環境政策におけるガバナンスに関する代表的な研究としてはIGESの一連の研究 (IGES [1999], IGES and Sophia University eds. [2002]) やOECD [2002] などがある。

[参考文献]

<日本語文献>

- イエニケ，マーティン（西平等訳）[2000]「グローバリゼーションにおけるエコロジー—国家による先駆的試みへの視座—」（『社会科学研究』〈東京大学社会科学研究所紀要〉第52巻第2号）。
- イエニケ，マルティン／ヘルムート・ヴァイトナー編（長尾伸一・長岡延孝監訳）

- [1998]『成功した環境政策－エコロジー的成長の条件－』有斐閣 (Martin Jänicke and Helmut Weidner eds., *Successful Environmental Policy: A Critical Evaluation of 24 Cases*, Berlin: Edition Sigma, 1995)。
- 片岡直樹 [1997]『中国環境汚染防治法の研究』成文堂。
- オコンナー, デビッド (寺西俊一・吉田文和・大島堅一訳) [1996]『東アジアの環境問題－「奇跡」の裏側－』東洋経済新報社 (OECD [1994])。
- 環境法政策学会編 [2003]『環境政策における参加と情報的手法－環境パートナーシップの確立に向けて－』商事法務。
- 寺尾忠能 [1994]「日本の産業政策と産業公害」(小島麗逸・藤崎成昭編『開発と環境－アジア「新成長圏」の課題－』アジア経済研究所)。
- ・大塚健司編 [2002]『「開発と環境」の政策過程とダイナミズム』アジア経済研究所。
- 寺西俊一 [2003]「サステナブル・エコノミーをどう実現するか－新しい環境経済政策を求めて－」(寺西俊一編『新しい環境経済政策－サステナブル・エコノミーへの道』東洋経済新報社)。
- ・細田衛士 [2003]「環境保全のための政策統合に向けて」(寺西俊一・細田衛士編『環境保全への政策統合』岩波書店)。
- 広井良典 [2001]『定常型社会』岩波書店。
- [2003]『生命の政治学－福祉国家・エコロジー・生命倫理－』岩波書店。
- 松岡俊二・本田直子 [2002]「環境援助における能力開発とは何か－環境管理能力の形成 (CDE) 概念のレビュー－」(『国際開発学研究』第11巻第2号)。
- 諸富徹 [2002]『環境』岩波書店。

<英語文献>

- Harashima, Yohei and Tsuneyuki Morita [1998] “A Comparative Study on Environmental Policy Development Processes in the Three East Asian Countries: Japan, Korea, and China,” *Environmental Economics and Policy Studies*, Vol. 1, No. 1.
- IGES Environmental Governance Project ed. [1999] *Environmental Governance in Four Asian Countries*.
- IGES and Sophia University Institute for Global Environmental Studies eds. [2001] “Environmental Governance in Asia,” Proceedings of the International Symposium on Environmental Governance in Asia.
- Jänicke, Martin [1995] “The Political System’s Capacity for Environmental Policy,” FFU-report 95-6, Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU), Freie Universität Berlin, 1995 (本田宏・吉田文和訳「政治システムの環境政策対処能力」〈『経済研究』〔北海道大学〕第46巻第3号, 1996年12月〕)。

- [2001] "Ecological Modernization: Innovation and Diffusion of Policy and Technology," FFU-report 00-08.
- [2002] "The Role of the Nation State in Environmental Policy: The Challenge of Globalization," FFU-report 07-2002.
- Jänicke, Martin, Manfred Binder and Harald Monch [1997] "Dirty Industries': Patterns of Change in Industrial Countries," *Environmental and Resource Economics*, 9, pp. 467-491.
- Jänicke, Martin and Helmut Weidner eds. [1995] *Successful Environmental Policy: A Critical Evaluation of 24 Cases*, Berlin: Ed. Sigma.
- [1997] *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building*, Berlin: Springer.
- OECD [2002] *Governance for Sustainable Development: Five OECD Case Studies*, Paris: OECD.
- Rock, Michael T. [2002] *Pollution Control in East Asia: Lessons from the Newly Industrializing Economies*, Washington, D.C.: Resources for the Future/ Singapore: ISEAS.
- Jordan, Andrew, Rudiger Wurzel and Anthony R. Zito eds. [2003] *New Instruments of Environmental Governance*, London: Frank Cass Publishers.
- Weidner, Helmut and Martin Jänicke eds. [2002] *Capacity Building in National Environmental Policy: A Comparative Study of 17 Countries*, Berlin: Springer.